

---

# Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach polskich emerytur i rent wydane w latach 2004–2018

---

Od daty akcesji Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) minęło 15 lat. W tym czasie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał kilka ważnych orzeczeń w sprawach polskich emerytur i rent. W publikacji przeanalizowano wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie Stefana Czerwińskiego (C-517/16) oraz wcześniejsze wyroki dotyczące polskich emerytur i rent. Głównym celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie argumentacji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w omawianych sprawach oraz wskazanie, w jakim zakresie argumentacja ta w przyszłości może mieć znaczenie w postępowaniach prejudycjalnych w innych sprawach.

**Słowa kluczowe:** emerytury i renty, koordynacja, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, swoboda przepływu osób

Otrzymano: 28.01.2019

Zaakceptowano po recenzjach: 22.07.2019

## Wprowadzenie

Prawo Unii Europejskiej nie wprowadza wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz pozostawia odrębne systemy krajowe i ma na celu jedynie zapewnienie ich koordynacji. Uregulowania unijne w tym obszarze mają chronić osoby migrujące przed niekorzystnymi skutkami, które mogłyby wynikać z przenoszenia ich miejsca pracy lub zamieszkania z jednego państwa członkowskiego do drugiego. Uregulowania Unii Europejskiej nie mogą być interpretowane w taki sposób, by osoby migrujące lub ich następcy prawni byli pozbawieni praw do świadczeń nabytych lub będących w trakcie nabywania. Cel Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup> nie zostałby osiągnięty, gdyby w konsekwencji wykonywania przysługującego prawa do swobodnego przepływu osoby migrujące straciły świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego. Taka konsekwencja mogłaby bowiem powstrzymać osoby zainteresowane od korzystania z prawa do swobodnego przepływu, a co za tym idzie, stanowiłaby przeszkodę w wykonywaniu tej swobody. Celem przepisów TFUE, w szczególności art. 48 tego Traktatu, jest udział w ustanawianiu możliwie najszerszej swobody przepływu osób. W świetle tego celu Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej interpretuje przepisy rozporządzeń unijnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zasady koordynacji emerytur i rent mają promować, organizować prawo do swobodnego przemieszczania się. Regułę tę potwierdzają zaprezentowane w niniejszej publikacji orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

## Wyrok Czerwiński

W wyroku w sprawie Stefana Czerwińskiego (C-517/16)<sup>2</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>3</sup> przesądził, że polska emerytura pomostowa<sup>4</sup> jest świadczeniem z tytułu starości w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004. Oznacza to, że do emerytury pomostowej należy stosować wszystkie przepisy rozporządzeń nr 883/2004<sup>5</sup> i 987/2009<sup>6</sup> dotyczące świadczeń z tytułu starości, w tym te odnoszące się do sumowania okresów ubezpieczenia.

1 Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012, s. 47, zwany dalej również TFUE.

2 Wyrok z dnia 30 maja 2018 r., Stefan Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350.

3 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 1 grudnia 2009 r. – Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich), zwany dalej również TSUE.

4 Uregulowana w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1924).

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie Wydanie Specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72 z późn. zm.).

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30 października 2009, s. 1 z późn. zm.).

Przed wydaniem przez TSUE wyroku w sprawie S. Czerwińskiego Zakład Ubezpieczeń Społecznych stosował zapisy zawarte w oficjalnym oświadczeniu Polski, z którego wynikało, że emerytura pomostowa jest „świadctwem przedemerytalnym” w znaczeniu z rozporządzenia nr 883/2004, a nie „świadctwem z tytułu starości”<sup>7</sup>. Oświadczenie to zostało złożone na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Zgodnie z przywołanym art. 9 ust. 1 państwa członkowskie powiadamiają pisemnie Komisję Europejską o oświadczeniach dotyczących ustawodawstwa i systemów objętych zakresem przedmiotowym ww. rozporządzenia. Powiadomienia te są corocznie przedkładane Komisji i obowiązkowo ogłaszane. TSUE zauważył, że każde państwo członkowskie w celu złożenia wymienionego dokumentu powinno przeprowadzić staranne badanie własnego systemu zabezpieczenia społecznego<sup>8</sup>, uwzględniając art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>9</sup> (tj. zasadę lojalnej współpracy). Oświadczenia te mają dwojaki charakter. Po pierwsze ustanawiają domniemanie, że ustawodawstwa krajowe zgłoszone na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 883/2004 wchodzą w zakres przedmiotowy stosowania tego aktu. Po drugie wiążą one co do zasady inne państwa członkowskie<sup>10</sup>. Jednakże nie są definitywne w tym znaczeniu, że mogą podlegać ocenie i weryfikacji przez Trybunał Sprawiedliwości w związku z pytaniem prejudycjalnym zadany przez sąd krajowy. Według utrwalonego orzecznictwa TSUE, nawet jeśli ustawa lub przepisy krajowe nie zostały wymienione w oświadczeniu, o którym mowa w art. 9 rozporządzenia nr 883/2004, nie dowodzi to, że nie są one objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia<sup>11</sup>.

Analizując charakter danego świadczenia, Trybunał Sprawiedliwości w postępowaniach prejudycjalnych w pierwszej kolejności bada, czy jest ono przyznawane osobom uprawnionym bez jakiegokolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny potrzeb osobistych, zgodnie z sytuacją określoną w ustawie. Następnie TSUE analizuje, czy z uwagi na konstytutywne elementy świadczenia, a zwłaszcza jego cel i warunki przyznania, świadczenie to można zakwalifikować do jednego z ryzyk społecznych wymienionych pośrednio w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004<sup>12</sup>. Cechy wyłącznie formalne nie mogą być uznawane za elementy konstytutywne przy kwalifikacji świadczeń. Rozróżnienie między kategoriami poszczególnych świadczeń z zabezpieczenia społecznego zależy od rodzaju ryzyka społecznego, z którego tytułu dane świadczenie przysługuje.

7 Zob. oświadczenie Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zamieszczone jako oficjalny dokument na stronach internetowych Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu/social/>.

8 Zob. wyrok z dnia 3 marca 2016 r., C-12/14, Komisja/Malta, EU:C:2016:135, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

9 Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 13.

10 Wyrok z dnia 3 marca 2016 r., Komisja/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, pkt 38.

11 Zob. wyrok z dnia 11 lipca 1996 r., Otte, C-25/95, EU:C:1996:295, pkt 20 oraz wyrok z dnia 19 września 2013 r., Hliddal i Bornand, C-216/12 i C-217/12, EU:C:2013:568, pkt 46.

12 Zob. również wyroki: z dnia 27 marca 1985 r., Scrivner i Cole, 122/84, EU:C:1985:145, pkt 18; z dnia 11 lipca 1996 r., Otte, C-25/95, EU:C:1996:295, pkt 21; z dnia 5 marca 1998 r., Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, pkt 19 i powołane tamże orzecznictwo.

Omawiane tu rozporządzenie stosuje się do całego ustawodawstwa odnoszącego się do działów zabezpieczenia społecznego, m.in. dotyczących świadczeń z tytułu starości, świadczeń z tytułu inwalidztwa oraz rent rodzinnych. Akt ten pośrednio wskazuje ryzyka społeczne objęte koordynacją, ale nie definiuje ich treści, tj. nie określa treści ryzyk społecznych, takich jak starość, inwalidztwo (niezdolność do pracy) czy śmierć żywiciela rodziny. W myśl art. 1 lit. w) rozporządzenia nr 883/2004 „emerytura lub renta” oznacza nie tylko emerytury lub renty, ale też świadczenia zryczałtowane, które mogą zastąpić emerytury, renty oraz wypłaty z tytułu zwrotu składek, jak również, zgodnie z postanowieniami tytułu III, podwyżki rewaloryzacyjne lub zasiłki uzupełniające. Taka definicja zbiorcza terminu wydaje się w pewnym stopniu tautologiczna. Celem jej jest wskazanie, że pojęcie „emerytura i renta” obejmuje nie tylko „klasyczne” świadczenia emerytalne i rentowe wypłacane periodycznie, ale także m.in. świadczenia zryczałtowane oraz wypłaty z tytułu zwrotu składek.

Jak wskazano powyżej, przepisy krajowe, aby mieściły się w zakresie stosowania rozporządzenia nr 883/2004, muszą – w opinii TSUE – odnosić się do jednego z ryzyk wymienionych w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia<sup>13</sup>. Znaczenie pojęć używanych w prawie unijnym powinno przy tym opierać się na obiektywnych kryteriach, określonych w sposób w nim niezależny. Wymóg jednolitego stosowania prawa Unii Europejskiej oznacza zdaniem Trybunału, że znaczenie pojęć w nim używanych nie ulega zmianom w zależności od szczególnych cech każdego z ustawodawstw krajowych, ale opiera się na obiektywnych kryteriach, ustalonych w sposób niezależny w prawie Unii<sup>14</sup>. Pojęcia takie jak „świadczenia z tytułu starości”, „świadczenia z tytułu inwalidztwa”, „renty rodzinne” są w związku z tym dla celów stosowania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 interpretowane na podstawie przepisów prawa unijnego, które określają elementy składowe tych świadczeń, a nie na podstawie ustawodawstwa krajowego, w którym zawarte są przepisy wewnętrzne przewidujące takie świadczenia<sup>15</sup>. Zakres definicji tych pojęć ma zatem autonomiczny zakres i jest właściwy prawu Unii Europejskiej.

Dlatego też dla kwalifikacji polskiej emerytury pomostowej do jednego z ryzyk społecznych wymienionych pośrednio w rozporządzeniu nr 883/2004 istotne znaczenie ma m.in. analiza definicji „świadczeń przedemerytalnych” sformułowana w tym akcie. Zgodnie z jego art. 1 lit. x) pojęcie to oznacza:

wszystkie świadczenia pieniężne inne niż zasiłek dla bezrobotnych lub wcześniejsze świadczenie z tytułu starości, udzielane od określonego wieku pracownikom, którzy ograniczyli, zaprzestali lub zawiesili swą dającą wynagrodzenie pracę do wieku, w którym kwalifikują się do emerytury lub do wcześniejszej emerytury, a których otrzymywanie nie jest uzależnione od tego, czy zainteresowana osoba pozostaje w dyspozycji służb zatrudnienia właściwego państwa.

<sup>13</sup> Zob. wyroki: z dnia 27 marca 1985 r., *Scrivner i Cole*, 122/84, EU:C:1985:145, pkt 19; z dnia 11 lipca 1996 r., *Otte*, C-25/95, EU:C:1996:295, pkt 22.

<sup>14</sup> Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., *Lucy Stewart*, C503/09, EU:C:2011:500, pkt 35.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pkt 35.

Natomiast pojęcie „wcześniejsze świadczenie z tytułu starości” charakteryzuje

świadczenie udzielane przed osiągnięciem zwykłego wieku emerytalnego, które albo jest nadal przyznawane po osiągnięciu wspomnianego wieku, albo jest zastępowane innym świadczeniem z tytułu starości<sup>16</sup>.

Analizując charakter świadczenia z tytułu starości z art. 3 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 883/2004, Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że zasadniczą cechą tego świadczenia jest to, że służy ono zapewnieniu źródeł utrzymania osobom, które wraz z osiągnięciem pewnego wieku kończą działalność zarobkową i nie są już zobowiązane do pozostawania do dyspozycji urzędów pracy<sup>17</sup>. Świadczenia przedemerytalne posiadają pewne cechy upodabniające je do świadczeń z tytułu starości, jeżeli chodzi o cel tych świadczeń (m.in. zapewnienie środków utrzymania osobom, które ukończyły pewien wiek). Różnią się od nich jednak m.in. tym, że realizują inne zadanie polityki zatrudnienia, tj. zwalnianie miejsc pracy zajmowanych przez pracowników zbliżających się do emerytury na rzecz młodszych, bezrobotnych osób. Jest to odpowiedź na kwestie związane z kryzysem gospodarczym, który osiągnął Europę<sup>18</sup>. Tym samym świadczenia przedemerytalne wedle rozporządzenia nr 883/2004 są bardziej związane z kontekstem kryzysu gospodarczego, restrukturyzacją, zwolnieniami z pracy i racjonalizacją<sup>19</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości przeanalizował charakter polskiej emerytury pomostowej pod kątem jej podstawy wyliczenia oraz warunków przyznania i uznał, że takie świadczenie dotyczy ryzyka starości, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 883/2004, a zatem znajduje wobec niego zastosowanie zasada sumowania okresów. W kwestii celu emerytury pomostowej TSUE zauważył, że z art. 3 ustawy o emeryturach pomostowych, a w szczególności z jego ust. 1 i 3, wynika, że o tę emeryturę mogą ubiegać się pracownicy wykonujący prace związane z czynnikami ryzyka w szczególnych warunkach środowiska pracy, które mogą spowodować trwałe uszkodzenie zdrowia, a także ci wykonujący zawody, które mimo postępu technicznego wymagają zdolności psychofizycznych na wysokim poziomie, a te w wyniku procesu starzenia się ulegają jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego ograniczeniu lub zmniejszeniu w takim stopniu, że praca na dotychczasowym stanowisku jest utrudniona. Ponadto o emeryturę pomostową mogą ubiegać się pracownicy, którzy nie mogą już zapewnić realizacji prac o szczególnym charakterze, tj. wymagających wyjątkowej odpowiedzialności oraz sprawności i których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający zdrowiu lub życiu innych osób zmniejsza się na skutek związanego z procesem starzenia pogorszenia sprawności psychofizycznej.

<sup>16</sup> Art. 1 lit. x) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004.

<sup>17</sup> Wyrok z dnia 5 lipca 1983 r., Valentini, 171/82, EU:C:1983:189, pkt 14.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pkt 16 oraz 17; wyrok z dnia 30 maja 2018 r., Stefan Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350, pkt 46.

<sup>19</sup> Wyrok z dnia 30 maja 2018 r., Stefan Czerwiński, 517/16, EU:C:2018:350, pkt 47.

W opinii Trybunału Sprawiedliwości emerytura pomostowa ma związek ze świadczeniem z tytułu starości, ponieważ nie jest połączona z sytuacją na rynku pracy w kontekście kryzysu gospodarczego ani z kondycją ekonomiczną przedsiębiorstwa w ramach restrukturyzacji i zwalnianiem stanowisk dla młodszych pracowników, lecz jest związana wyłącznie ze specyfiką pracy, która ma nietypowy charakter albo jest wykonywana w szczególnych warunkach<sup>20</sup>.

Ponadto w kwestii podstawy obliczenia emerytury pomostowej TSUE zwrócił uwagę, że kwota tego świadczenia jest określana według formuły takiej samej jak emerytura w systemie zdefiniowanej składki. Artykuł 14 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych uściśla ponadto, że kwota emerytury pomostowej nie może być niższa niż minimalna emerytura, o której mowa w ustawie emerytalnej<sup>21</sup>. Dodatkowo art. 18, 19 i 20 ustawy o emeryturach pomostowych przewidują prawa do dodatku pielęgnacyjnego, renty rodzinnej oraz zasiłku pogrzebowego na zasadach określonych w ustawie emerytalnej<sup>22</sup>.

Następnie, odnosząc się do warunków przyznania emerytury pomostowej, TSUE zauważył, że art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych określa ogólne warunki dotyczące wieku, stażu pracy na danym stanowisku, a także wykazania odpowiednio długich okresów składkowych i nieskładkowych, które są zasadniczo wymogami dotyczącymi przyznania świadczeń z tytułu starości, różniącymi się od ogólnie przyjmowanych warunków przyznawania świadczeń przedemerytalnych.

W sprawie S. Czerwińskiego Trybunał Sprawiedliwości nie udzielił odpowiedzi na pytanie trzecie sądu krajowego, które brzmiało:

czy wyłączenie – w odniesieniu do świadczeń przedemerytalnych – zasady sumowania okresów ubezpieczenia (art. 66 i motyw 33 rozporządzenia nr 883/2004) realizuje funkcję ochronną w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, wynikającą z art. 48 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

TSUE stwierdził bowiem, że zważywszy na odpowiedzi udzielone na dwa pierwsze pytania dotyczące charakteru polskiej emerytury pomostowej, pytanie trzecie nie wymaga odpowiedzi. Być może w przyszłości kwestia ta będzie przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał w innej sprawie. Udzielenie bowiem odpowiedzi na to pytanie byłoby zasadnicze dla zapewnienia ochrony praw osobom migrującym. Przepisy art. 48 lit. a) tego traktatu nakazują bowiem ustanowienie systemu umożliwiającego sumowanie okresów ubezpieczenia przebytych przez migrujących pracowników najemnych i osoby prowadzące działalność na własny rachunek. W świetle tego przepisu traktatowego nie można znaleźć uzasadnienia dla wyłączenia w art. 66 rozporządzenia nr 883/2004 zasady

<sup>20</sup> *Ibidem*, pkt 51.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1270, z późn. zm.).

<sup>22</sup> *Ibidem*.

sumowania okresów ubezpieczenia w odniesieniu do świadczeń przedemerytalnych. W motywie 33 rozporządzenia nr 883/2004 wyłączenie to wytłumaczono jedynie tym, że „ustawowe systemy przedemerytalne występują tylko w bardzo ograniczonej liczbie państw członkowskich”.

Analizując wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie S. Czerwińskiego, należałoby zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, a mianowicie odnieść się do polskich nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych, uregulowanych w ustawie z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych<sup>23</sup>. Zgodnie z oświadczeniem Polski składanym na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 świadczeniem przedemerytalnym w rozumieniu tego aktu jest nie tylko emerytura pomostowa uregulowana w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, której dotyczy wyrok TSUE w sprawie S. Czerwińskiego, ale są to również m.in. nauczycielskie świadczenia kompensacyjne. Porównując cel, podstawę wyliczenia i warunki przyznania emerytur pomostowych i nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych oraz uwzględniając ryzyko, które pokrywają te polskie świadczenia, trzeba uznać, że są one analogiczne, jeżeli przeanalizujemy je przez pryzmat ww. rozporządzenia. Aby uzyskać prawo do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, należy bowiem ukończyć wymagany wiek, wykazać odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy i rozwiązać na swój wniosek stosunek pracy lub wystarczy, gdy stosunek pracy wygaśnie w określonych okolicznościach. Nauczycielskie świadczenia kompensacyjne nie są związane z sytuacją na rynku pracy w kontekście kryzysu gospodarczego ani z kondycją ekonomiczną przedsiębiorstwa w ramach restrukturyzacji, lecz wyłącznie z pracą, która ma szczególny charakter. Polskie przepisy krajowe ustanawiające nauczycielskie świadczenia kompensacyjne odnoszą się wyraźnie do procesu starzenia się zatrudnionego, a w żadnym razie nie wspominają o celu zwalniania miejsc pracy na rzecz młodszych pracowników. Jeżeli osoba ma prawo do świadczenia kompensacyjnego i podejmie inną pracę niż w placówkach wymienionych w art. 1 Karty nauczyciela albo działalność, która podlega obowiązkowi ubezpieczeń społecznych, albo służbę, to prawo do świadczenia podlega zawieszeniu w zależności od wysokości przychodu. Osoby pobierające nauczycielskie świadczenia kompensacyjne nie są zobowiązane do pozostawania do dyspozycji urzędów pracy. Ponadto omawiane świadczenia są obliczane przez podzielenie kwoty (podstawy), od jakiej liczona jest emerytura, przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku 60 lat. Kwota jest więc obliczana według formuły analogicznej do sposobu liczenia wysokości emerytury w systemie zdefiniowanej składki. Reasumując, można byłoby uznać, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, analogicznie do emerytur pomostowych, mają związek ze świadczeniami z tytułu starości, a nie ze świadczeniami przedemerytalnymi w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 128.

## Wyrok Tomaszewska

W wyroku w sprawie Stanisławy Tomaszewskiej (C-440/09)<sup>24</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zakwestionował kolejność, w jakiej ZUS zliczał na prawo do emerytury polskie okresy składkowe i nieskładkowe oraz zagraniczne okresy składkowe. Trybunał uznał mianowicie, że w pierwszej kolejności należy sumować polskie i zagraniczne okresy składkowe, a następnie polskie okresy nieskładkowe po ich ograniczeniu do 1/3 sumy polskich i zagranicznych okresów składkowych. W opinii TSUE w tej sprawie ZUS postąpił nieprawidłowo, licząc w pierwszej kolejności polskie okresy składkowe i polskie okresy nieskładkowe po ich ograniczeniu do 1/3 polskich okresów składkowych, a dopiero na końcu uwzględniając zagraniczny okres składkowy. Taki sposób zliczania okresów ubezpieczenia przez ZUS skutkowało odmówieniem prawa do emerytury wnioskodawczyni ze względu na wykazany zbyt krótki łączny polski i zagraniczny okres ubezpieczenia.

Zgodnie z art. 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Parlament Europejski i Rada są zobowiązane do przyjęcia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środków niezbędnych do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników. W tym celu Rada ustanawia system umożliwiający migrującym pracownikom najemnym i prowadzącym działalność na własny rachunek oraz uprawnionym osobom od nich zależnym zaliczenie wszystkich okresów uwzględnianych w prawie poszczególnych państw, aby umożliwić im nabycie i zachowanie prawa do świadczeń, a także naliczenie wysokości oraz wypłatę świadczeń osobom mającym miejsce zamieszkania na terytoriach państw członkowskich.

Powołany wyżej art. 48 Traktatu nadaje Unii Europejskiej kompetencję do wydania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, w określonej w tym przepisie materii, aktów prawa wtórnego w celu urzeczywistnienia jednej z podstawowych unijnych swobód. Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu *Maurits Casteels* (C-379/09) orzekł, że przepisy art. 48 TFUE nie są bezpośrednio skuteczne<sup>25</sup>. Jak wskazał TSUE:

celem art. 48 TFUE nie jest ustanowienie bezpośrednio skutecznej zasady prawnej. Stanowi on podstawę prawną umożliwiającą Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, stanowiącym zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, przyjmowanie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środków niezbędnych do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników. Przepis ten wymaga podjęcia działania przez prawodawcę Unii Europejskiej i w związku z tym jego skutki są uzależnione od wydania kolejnego aktu przez instytucje Unii. Nie może on zatem jako taki przyznawać jednostkom praw, na które można powołać się przed sądem krajowym<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Wyrok z dnia 3 marca 2011 r., Stanisława Tomaszewska, C-440/09, EU:C:2011:114.

<sup>25</sup> Zob. S. Majkowska-Szulc, M. Zieleniecki, *Podstawy prawne europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego* [w:] *Zabezpieczenie Społeczne w Unii Europejskiej*, t. XX, red. S. Majkowska-Szulc, M. Tomaszewska, M. Zieleniecki, Warszawa 2012, s. 24.

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 10 marca 2011 r., *Maurits Casteels*, C-379/09, EU:C:2011:131.



Bezpośrednio skuteczne są natomiast przepisy rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 oraz nr 1408/71 i 987/2009. Rozporządzenie nr 883/2004 w artykule 6, a rozporządzenie 1408/71 w art. 45 ust. 1 ustanawiają zasadę sumowania okresów ubezpieczenia i zamieszkania przy ustalaniu prawa do świadczeń. Natomiast w artykule 52 rozporządzenie nr 883/2004, a w art. 46 ust. 2 rozporządzenie nr 1408/71 ustanawiają zasadę sumowania okresów ubezpieczenia i zamieszkania przy ustalaniu wysokości emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych. Zawarte w rozporządzeniach unijnych uregulowania dotyczące dodawania okresów ubezpieczenia i zamieszkania przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń zapewniają, by korzystanie z prawa do swobodnego przepływu przewidzianego w Traktacie nie pozbawiało osób migrujących korzyści wynikających z zabezpieczenia społecznego, które mogliby uzyskać, gdyby pracowali tylko w jednym państwie członkowskim. W opinii Trybunału Sprawiedliwości konsekwencja taka mogłaby bowiem powstrzymać pracowników unijnych od korzystania z prawa do swobodnego przepływu. W ten sposób zasada dodawania okresów ubezpieczenia, uregulowana w wyżej powołanych aktach unijnych, służy urzeczywistnieniu zasady swobody przepływu osób ustanowionej w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Dlatego w opinii TSUE wyrażonej w sprawie S. Tomaszewskiej państwo członkowskie ma prawo wyznaczyć minimalny okres ubezpieczenia warunkujący nabycie prawa do emerytury przewidzianej przez ustawodawstwo krajowe oraz ustalić charakter i granicę okresów ubezpieczenia, które w tym celu mogą zostać uwzględnione, o ile jednak zgodnie z art. 45 rozporządzenia nr 1408/71 (obecny art. 6 rozporządzenia 883/2004) okresy ukończone według ustawodawstwa innego państwa członkowskiego zostaną wzięte pod uwagę na takich samych warunkach, jak gdyby zostały spełnione na podstawie ustawodawstwa krajowego<sup>27</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał, że państwa członkowskie zachowują kompetencje do określania warunków wymaganych do przyznania świadczeń z zabezpieczenia społecznego, nawet jeśli są one bardziej rygorystyczne, pod warunkiem że przyjęte wymogi nie pociągają za sobą jawnej lub ukrytej dyskryminacji w stosunku do pracowników Unii<sup>28</sup>. System ustanowiony w rozporządzeniu nr 883/2004 jest bowiem jedynie systemem koordynacyjnym. Nieodłączną jego cechą jest to, że warunki, zgodnie z którymi ustala się okresy ubezpieczenia, różnią się w zależności od państwa członkowskiego, w którym dana osoba pracuje<sup>29</sup>. Przy określaniu tych warunków państwa członkowskie powinny jednak przestrzegać prawa unijnego.

Zwrócić należy uwagę, że wyrok TSUE w sprawie S. Tomaszewskiej dotyczy przepisów rozporządzenia UE odnoszących się do uwzględniania zagranicznych okresów ubezpieczenia i zamieszkania przy nabywaniu prawa do emerytury<sup>30</sup>, nie bierze pod uwagę

27 Wyrok z dnia 3 marca 2011 r., Stanisława Tomaszewska, C-440/09, EU:C:2011:114, pkt 31.

28 *Ibidem*, pkt 24.

29 *Ibidem*, pkt 25 i 26.

30 G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 382; G. Uścińska, *Prawo do emerytury osób przemieszczających się w Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2014, nr 6, s. 61–62.

natomiast przepisów rozporządzenia unijnego o obliczaniu wysokości tego świadczenia. Powstaje pytanie, czy wyrok ten należy interpretować zawężająco i stosować go wyłącznie do ustalania prawa do świadczeń, czy też rozszerzająco i wykorzystywać go również do obliczania wysokości świadczeń.

W tym kontekście można wskazać, że przepisy koordynacyjne dotyczące obliczania wysokości emerytury i renty zawarte w art. 46 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71 (obecny art. 52 rozporządzenia nr 883/2004) zobowiązują instytucje właściwe do uwzględniania zagranicznych okresów ubezpieczenia i zamieszkania

tak, jakby wszystkie okresy ubezpieczenia i zamieszkania, ukończone z uwzględnieniem ustawodawstw pozostałych państw członkowskich, zostały ukończone na podstawie ustawodawstwa, które jest stosowane w dniu przyznania świadczenia.

Zgodnie z orzecznictwem TSUE jedyną różnicą między osobą migrującą a osobą niemigrującą powinno być to, że osobie migrującej wysokość emerytury jest obliczana w stosunku proporcjonalnym między okresem ubezpieczenia i zamieszkania w jednym państwie a sumą okresów ubezpieczenia i zamieszkania we wszystkich państwach członkowskich<sup>31</sup>.

W przyszłości można spodziewać się wyroku Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego kolejności zliczania polskich i zagranicznych okresów składkowych oraz nieskładkowych w kontekście obliczania wysokości świadczeń<sup>32</sup>. Jak wskazano wyżej, przedmiotem wyroku w sprawie S. Tomaszewskiej było bowiem tylko ustalanie prawa do świadczeń, a nie kwestia obliczania ich wysokości.

## Wyrok Wencel

W wyroku w sprawie Janiny Wencel (C-589/10)<sup>33</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej *de facto* wyłączył zastosowanie postanowień polsko-niemieckiej umowy z 1975 r.<sup>34</sup>, utrzymanych w mocy na podstawie załącznika do rozporządzenia o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Umowa ta przewiduje przyznawanie oraz wypłacanie emerytur i rent wyłącznie przez instytucję państwa zamieszkania. Trybunał

<sup>31</sup> Wyrok z dnia 5 października 1994 r., van Munster, C-165/91, EU:C:1994:359, pkt 29.

<sup>32</sup> Krytycznie na temat wyroku TSUE w sprawie S. Tomaszewska zob.: A. Szybkie, *Unijna zasada sumowania okresów dla nabycia praw emerytalnych i rentowych – problemy interpretacyjne*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2010, nr 12, s. 22 i nast.; A. Szybkie, *Rozważania na temat skutków wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Tomaszewska sygn. C-440/09*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2012, nr 6, s. 11 i nast. Inaczej natomiast, jeszcze przed wydaniem wyroku w sprawie S. Tomaszewska, zob. D. Dzienisz, *Warunki nabycia prawa do polskiej emerytury po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 2, s. 13–15.

<sup>33</sup> Wyrok z dnia 16 maja 2013 r., Janina Wencel, C-589/10, EU:C:2013:303.

<sup>34</sup> Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec z dnia 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym (Dz.U. z 1976 r. nr 16, poz. 101).

Sprawiedliwości uznał jednak, że wnioskodawczyni zamieszkałej w Niemczech świadczenia mają być wypłacane nie tylko przez niemiecką, ale również przez polską instytucję na podstawie rozporządzenia o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, pomimo że osoba ta jest objęta polsko-niemiecką umową z 1975 r.

W przedmiotowej sprawie niemiecka instytucja miała informację, że wnioskodawczyni zamieszkuje w Niemczech, natomiast w dokumentach polskiej instytucji widniała adnotacja, uzyskana od J. Wencel, że zamieszkuje ona w Polsce<sup>35</sup>. W konsekwencji ZUS przyznał jej emeryturę, a niemiecka instytucja – rentę rodzinną po mężu. W 2009 r. Zakład uzyskał informację z niemieckiej instytucji, że J. Wencel jest zameldowana na terenie Niemiec, i zażądał od zainteresowanej oświadczenia w przedmiocie jej faktycznego miejsca zamieszkania. W piśmie z 24 listopada 2009 r. J. Wencel wskazała jako zwykłe miejsce zamieszkania Niemcy (od 25 sierpnia 1975 r.), lecz zaznaczyła, że urlopy i święta spędzała w Polsce. W związku z tym ZUS uchylił decyzję z dnia 24 października 1990 r. o przyznaniu jej emerytury oraz wstrzymał wypłatę świadczenia. W decyzji Zakład wyjaśnił, że od 1975 r. ośrodek interesów życiowych oraz miejsce zwykłego zamieszkania zainteresowanej znajdowały się w Niemczech, mimo że we wniosku o emeryturę z 1990 r. podała ona adres w Polsce, a więc ZUS nigdy nie był właściwy do rozpatrzenia tego wniosku. Zgodnie bowiem z przepisami art. 4 polsko-niemieckiej umowy z 1975 r. organem właściwym do rozstrzygnięcia w przedmiocie omawianego wniosku była niemiecka instytucja jako instytucja państwa zamieszkania.

Istotne w tej sprawie jest to, że J. Wencel otrzymywała „świadczenia różnego rodzaju” w obu państwach (stronach umowy), tj. świadczenia przysługujące z tytułu okresów ubezpieczenia dwóch różnych osób. W Polsce pobierała bowiem emeryturę wyliczoną na podstawie przebiegu pracy zawodowej wykonywanej przez nią samą w Polsce, a z Niemiec otrzymywała rentę rodzinną z tytułu działalności wykonywanej tam przez jej męża<sup>36</sup>. Biorąc to pod uwagę, TSUE ocenił jej sytuację nie tylko pod kątem polsko-niemieckiej umowy z 1975 r. utrzymanej w mocy na podstawie załącznika III do rozporządzenia (EWG) nr 1408/71, ale także w kontekście przepisów rozporządzenia nr 1408/71 dotyczących redukcji świadczeń różnego rodzaju, w tym przepisów art. 12 ust. 1 i art. 46a ust. 3 lit. d) tego rozporządzenia (obecny art. 10 i art. 53 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 883/2004). Trybunał Sprawiedliwości uznał, że

polska emerytura zainteresowanej nie może zostać odebrana z mocą wsteczną z powodu istnienia niemieckiego świadczenia z tytułu renty rodzinnej<sup>37</sup>.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że polsko-niemiecka umowa z 1975 r. jest tzw. umową terytorialną. W odróżnieniu od tzw. umów proporcjonalnych umowy terytorialne nie przewidują ustalania emerytur ani rent w stosunku proporcjonalnym między okresem ubezpieczenia

35 Na temat wyroku w sprawie J. Wencel zob. również I. Kryśpiak, *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Janiny Wencel*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2013, nr 7–8, s. 21 i nast.

36 Wyrok z dnia 16 maja 2013 r., Wencel, C-589/10, EU:C:2013:303, pkt 58.

37 *Ibidem*, pkt 62.

przebytych w jednym państwie (stronie umowy) a sumą okresów ubezpieczenia przebytych w obu państwach (stronach umowy). Umowy terytorialne statuują regułę, zgodnie z którą emeryturę lub rentę wypłaca tylko instytucja państwa zamieszkania, która przejmuje finansowanie okresów ubezpieczenia przebytych w drugim kraju. Uwzględniane na podstawie tej umowy zagraniczne okresy ubezpieczenia są weryfikowane przez pryzmat katalogu okresów ubezpieczenia obowiązujący na podstawie ustawodawstwa państwa zamieszkania.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 polsko-niemieckiej umowy z 1975 r. renty z zaopatrzenia emerytalnego przyznaje, według obowiązujących ją przepisów, instytucja ubezpieczeniowa państwa, na którego terytorium osoba uprawniona mieszka. W myśl art. 4 ust. 2 ww. umowy instytucja, o której mowa w ustępie 1, przy ustalaniu renty uwzględnia według obowiązujących ją przepisów okresy ubezpieczenia, okresy zatrudnienia oraz okresy z nimi zrównane w drugim państwie w taki sposób, jak gdyby zaistniały na terytorium pierwszego państwa. Jeżeli osoba pobierająca rentę z zaopatrzenia emerytalnego zmieni miejsce pobytu i zamieszka na terytorium drugiego państwa, wypłata renty jest wstrzymana z upływem miesiąca, w którym nastąpiła zmiana miejsca zamieszkania, a instytucja ubezpieczeniowa państwa, w którym rencista zamieszkał, decyduje o prawie do renty za okres od wstrzymania jej wypłaty, według obowiązujących ją przepisów (art. 5 umowy z 1975 r.).

Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 1 polsko-niemieckiej umowy z 1975 r. renty z zaopatrzenia wypadkowego przyznaje według obowiązujących ją przepisów instytucja ubezpieczeniowa tego państwa, na terytorium którego mieszka osoba uprawniona. Renty te przysługują tylko przez okres zamieszkiwania na terytorium państwa, którego instytucja ubezpieczeniowa ustaliła to świadczenie (art. 7 ust. 3 umowy). Jeżeli osoba pobierająca rentę z zaopatrzenia wypadkowego zmieni miejsce pobytu i zamieszka na terytorium drugiego państwa, stosuje się odpowiednio artykuł 5 ww. umowy, a zatem wypłata renty jest wstrzymana z upływem miesiąca, w którym nastąpiła zmiana miejsca zamieszkania, a instytucja ubezpieczeniowa państwa, do którego rencista się przeprowadził, decyduje o prawie do renty za okres od wstrzymania wypłaty świadczenia zgodnie z obowiązującymi ją przepisami.

Po zjednoczeniu Niemiec została zawarta umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec z dnia 8 grudnia 1990 r. o zabezpieczeniu społecznym<sup>38</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 1991 r. Umowa ta utrzymała w mocy postanowienia polsko-niemieckiej umowy z 1975 r. na zasadach określonych w art. 27 ust. 2–4 umowy z 1990 r. Zgodnie z art. 27 ust. 2 umowy z 1990 r. umowa ta nie narusza roszczeń i uprawnień nabytych do dnia 1 stycznia 1991 r. w jednym z umawiających się państw na podstawie umowy z 1975 r., tak długo jak osoby, którym one przysługują, będą mieszkać na terytorium tego państwa.

Od dnia 1 maja 2004 r. (tj. od akcesji Polski do Unii Europejskiej) polsko-niemiecka umowa z 1990 r. została następnie zastąpiona przepisami rozporządzenia

<sup>38</sup> Umowa z dnia 8 grudnia 1990 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1991 r. nr 108, poz. 468).

(EWG) nr 1408/71, a od dnia 1 maja 2010 r. przepisami rozporządzenia (WE) nr 883/2004, które w kwestii stosunków polsko-niemieckich uchyliło rozporządzenie (EWG) nr 1408/71. Jednakże od 1 maja 2004 r. do 30 kwietnia 2010 r. na podstawie przepisów lit. A) pkt 19) „Niemcy-Polska” załącznika nr III do rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 zostały utrzymane w mocy m.in. postanowienia polsko-niemieckiej umowy z 1975 r., pod warunkami i w zakresie określonym w art. 27 ust. 2-4 polsko-niemieckiej umowy z 1990 r. Następnie od dnia 1 maja 2010 r. na podstawie przepisów lit. b) „Polska-Niemcy” załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 883/2004 utrzymane zostały w mocy postanowienia umowy z 1975 r. zgodnie z warunkami i zakresem określonymi w art. 27 ust. 2-4 umowy z 1990 r. (zachowanie na podstawie umowy z 1975 r. statusu prawnego osób, które zamieszkały na terytorium Niemiec lub Polski przed dniem 1 stycznia 1991 r. i które nadal mieszkają na tym terytorium). Zarówno rozporządzenie (EWG) nr 1408/71, jak i rozporządzenie (WE) nr 883/2004 statuują zasadę, zgodnie z którą w ramach swojego podmiotowego i przedmiotowego zakresu zastosowania rozporządzenie zastępuje postanowienia konwencji o zabezpieczeniu społecznym, które wiążą przynajmniej dwa państwa członkowskie (jednakże postanowienia konwencji o zabezpieczeniu społecznym, które zostały wymienione w załącznikach do rozporządzenia pozostają w mocy).

Wracając do omówienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie J. Wencel, należy wskazać, że w tej sprawie Trybunał rozstrzygnął dwie ważne kwestie. Po pierwsze orzekł, że do celów rozporządzenia o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego osoba zainteresowana nie może wykazywać jednocześnie miejsca zamieszkania w dwóch różnych państwach członkowskich. Ponadto stwierdził, że w zakresie, w jakim J. Wencel korzysta ze swej swobody przemieszczania się, jej sytuacja podlega zasadom, na których opiera się rozporządzenie o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a

zważywszy na fakt, że polsko-niemiecka umowa z 1975 r. nie została zawarta w celu urzeczywistnienia tych zasad, może ona, w sytuacji takiej jak ta będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, uchybiać wspomnianym zasadom<sup>39</sup>.

TSUE wskazał ponadto, że zastosowanie przepisu prawa Unii Europejskiej, który przyznaje pierwszeństwo dwustronnej konwencji, nie może „pozostawać w sprzeczności z zasadami leżącymi u podstaw prawodawstwa, którego część stanowi”<sup>40</sup>. Prawo UE może znajdować zastosowanie nie tylko do wszystkich sytuacji, które nie wchodzą w zakres przedmiotowy polsko-niemieckiej umowy z 1975 r., na warunkach określonych w rozporządzeniu unijnym o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, ale również do wszystkich sytuacji, gdy przepisy ww. umowy są niezgodne z zasadami leżącymi u podstaw rozporządzenia UE, tj. są niezgodne z prawem do swobodnego przepływu osób<sup>41</sup>. W analizowanej sprawie Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że polsko-niemiecka

<sup>39</sup> Wyrok z dnia 16 maja 2013 r., Janina Wencel, C-589/10, EU:C:2013:303, pkt 40.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pkt 37.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pkt 37-39.

umowa z 1975 r. nie została zawarta w celu urzeczywistnienia powyższych zasad, dlatego może ona im uchybiać.

Orzeczenie w sprawie J. Wencel to pierwszy wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie postanowień polsko-niemieckiej umowy z 1975 r. W wyroku tym TSUE dokonał wykładni przepisów załącznika do rozporządzenia o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego utrzymujących w mocy postanowienia ww. polsko-niemieckiej umowy i ograniczył zakres jej zastosowania, ale w ściśle określonym obszarze. Orzeczenie to odnosi się bowiem wyłącznie do świadczeń różnego rodzaju z tytułu okresów ubezpieczenia dwóch różnych osób, a nie dotyczy świadczeń tego samego rodzaju ani świadczeń różnego rodzaju, ale przyznanych osobie zainteresowanej z tytułu okresów ubezpieczenia tej samej osoby (np. emerytury i renty z tytułu wypadku przy pracy).

W odniesieniu do innych spraw rozpatrywanych przez polskie i niemieckie instytucje emerytalno-rentowe na podstawie polsko-niemieckiej umowy z 1975 r. należy zauważyć, że to, czy zastosowanie w danym przypadku określonego postanowienia tej umowy pozostaje w sprzeczności z unijną zasadą swobody przepływu, mogłoby zostać rozstrzygnięte dopiero w orzecznictwie TSUE i dopóki takie rozstrzygnięcie nie zapadnie, dopóty praktyka instytucji ubezpieczeniowych państw członkowskich może być nieprawidłowa.

Na tle postanowień omawianej tu umowy dotyczących chorób zawodowych powstają np. wątpliwości, czy jej postanowienia należy stosować do osób, które przesiedliły się z Polski do Republiki Federalnej Niemiec przed 1 stycznia 1991 r. i nie przemieszczały się po tej dacie, a mogą wykazać polskie okresy pracy w narażeniu na chorobę zawodową przebyte przed 1 stycznia 1991 r. i których choroba zawodowa ujawniła się po 31 grudnia 1990 r.

Jak wskazano już wyżej, załącznik II do rozporządzenia (WE) nr 883/2004 lit. a) „Polska-Niemcy” stanowi, że polsko-niemiecka umowa z 1975 r. zachowuje moc zgodnie z warunkami i zakresem określonymi w art. 27 ust. 2-4 polsko-niemieckiej umowy z 1990 r. (zachowanie na podstawie umowy z 1975 r. statusu prawnego osób, które przeprowadziły się na terytorium Niemiec lub Polski przed dniem 1 stycznia 1991 r. i które nadal tam mieszkają).

Powołane postanowienia załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 883/2004 opierają się na zasadzie ochrony praw nabytych i praw będących w trakcie nabywania (ekspektatyw). Zgodnie z art. 27 ust. 2 polsko-niemieckiej umowy z 1990 r. umowa ta „nie narusza roszczeń i uprawnień” nabytych do dnia 1 stycznia 1991 r. w jednym z państw na podstawie umowy z 1975 r. tak długo, jak te osoby także po 31 grudnia 1990 r. będą mieszkać na terytorium tego państwa. Zasadnicze znaczenie dla interpretacji art. 27 ust. 2 ww. umowy w kontekście m.in. chorób zawodowych mają definicje pojęć „roszczenie” i „uprawnienie” użyte w tym przepisie.

„Roszczenie” oznacza tu już nabyte uprawnienia, które mogą być dochodzone od podmiotów zobowiązanych. Termin „uprawnienie” oznacza wszelkie uprawnienia wynikające z polsko-niemieckiej umowy 1975 r., w tym także te dotyczące ekspektatywy poszczególnych praw, co dotyczy również uwzględniania okresów ubezpieczenia<sup>42</sup> oraz

42 K. Ślebza, *Relacja umów międzynarodowych do przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego ze szczególnym uwzględnieniem umów pomiędzy Polską i Niemcami z 1975 i 1990 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 3, s.12.

okresów pracy w narażeniu na chorobę zawodową. Pojęcie „uprawnienie” obejmuje zatem również ekspektatywy – oparte na przepisach prawa perspektywy na uzyskanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego, które przemieniają się w roszczenie prawne z chwilą spełnienia się wszystkich warunków, od których przyznanie świadczenia jest uzależnione<sup>43</sup>. Te uprawnienia ewentualne (ekspektatywy) to dla instytucji ryzyko ją obciążające, a roszczenia to dla niej płynne zobowiązania.

Postanowienia art. 27 ust. 2 polsko-niemieckiej umowy z 1990 r. wyraźnie i celowo rozróżniają te dwa pojęcia – „roszczenie” i „uprawnienie” (ekspektatywa) – co wynika z literalnego brzmienia art. 27 ust. 2-4 tej umowy, utrzymanych w mocy na podstawie wpisów w załączniku II do rozporządzenia nr 883/2004 oraz z wykładni celowościowej i historycznej tych przepisów (zachowanie statusu osób zainteresowanych, a zatem m.in. zachowanie praw będących w trakcie nabywania). Przyjęcie odmiennej interpretacji (zgodnie z którą definicja „uprawnienia” nie obejmuje ekspektatywy) prowadziłoby do utraty praw będących w trakcie nabywania, a zatem byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami, na których bazuje nie tylko polsko-niemiecka umowa z 1975 r. oraz umowa z 1990 r., lecz także rozporządzenie nr 883/2004.

Przyjęcie, że termin „uprawnienie” w odniesieniu do chorób zawodowych nie obejmuje, inaczej niż w odniesieniu do emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy, ekspektatyw, pozbawiłoby skuteczności (*effect utile*) zasadę zachowania praw będących w trakcie nabywania, na której oparte są przepisy rozporządzenia nr 883/2004, które to rozporządzenie funkcjonuje na podstawie art. 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ekspektatywy powstają z tytułu okresów ubezpieczenia, a w przypadku chorób zawodowych związane są m.in. z przebyciem okresów pracy w narażeniu na chorobę zawodową. Istotą uprawnień ewentualnych jest to, że powstają one w czasie wypełniania okresów ubezpieczenia, a w razie chorób zawodowych – w przypadku wypełniania przed datą realizacji ryzyka społecznego okresów pracy w narażeniu na chorobę zawodową. Z reguły w odniesieniu do każdego rodzaju ryzyka społecznego w momencie wypełniania okresów (ubezpieczenia bądź w narażeniu na chorobę zawodową) nie ma pewności, czy zrealizuje się w praktyce w przyszłości. Ryzyko społeczne jest zdarzeniem przyszłym i z reguły niepewnym (nie jest pewne, czy osoba migrująca dożyje wieku emerytalnego ani też czy zaistnieje inwalidztwo z ogólnego stanu zdrowia, czy też inwalidztwo z tytułu choroby zawodowej).

Podkreślenia wymaga zwłaszcza fakt, że zgodnie z motywem 13 preambuły do rozporządzenia nr 883/2004 unijne zasady koordynacji muszą gwarantować, że przemieszczający się w UE, osoby pozostające na ich utrzymaniu i osoby pozostałe przy życiu zachowują prawa oraz korzyści już nabyte i te, które są w trakcie nabywania. Celem unijnych przepisów jest m.in. zachowanie praw będących w trakcie nabywania. Z uwzględnieniem tej naczelnej zasady zachowania tych praw instytucje państw członkowskich zobowiązane są stosować wszelkie przepisy rozporządzenia nr 883/2004, w tym wpisy w załączniku II do tego rozporządzenia.

43 I. Kryśpiak, *Koordinacja emerytur i rent w prawie Unii Europejskiej oraz umowach międzynarodowych Polski – różnice oraz wzajemne oddziaływanie*, Warszawa 2017, s. 415 oraz powołana tamże literatura.

## Wyrok Nerkowska

W wyroku w sprawie Haliny Nerkowskiej (C-499/06)<sup>44</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, interpretując art. 18 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>45</sup>, uznał, że renta dla ofiar wojny lub jej skutków ma być wypłacana także wówczas, gdy wnioskodawca mieszka za granicą w innym niż Polska państwie członkowskim. W polskim ustawodawstwie, którego dotyczył wyrok TSUE w sprawie H. Nerkowskiej, obowiązywało uregulowanie, zgodnie z którym wypłata renty z tytułu niezdolności do pracy dla cywilnych ofiar wojny lub represji jest uzależniona od zamieszkania w Polsce.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i 987/2009 oraz rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i 574/72 nie mają zastosowania do systemów świadczeń dla ofiar wojny lub jej skutków (wyłączają wyraźnie te systemy ze swojego zakresu przedmiotowego zastosowania). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach Fossi (C-79/76)<sup>46</sup> oraz Even (C-207/78)<sup>47</sup> orzekł na gruncie rozporządzenia nr 1408/71, że do osób ubiegających się o świadczenia dla ofiar wojny lub jej skutków nie ma w szczególności zastosowania zasada równego traktowania ustanowiona w tym rozporządzeniu<sup>48</sup>. Oznacza to, że ustawodawstwo danego państwa członkowskiego może uzależnić nabycie prawa do świadczeń dla ofiar wojny lub jej skutków od posiadania obywatelstwa tego państwa i może nie przewidywać możliwości nabycia prawa do nich przez obywateli innych państw członkowskich.

Natomiast w sprawie H. Nerkowskiej, a także we wcześniejszych sprawach Tas-Hagen (C-192/05) i Zabłocka Weyhermüller (C-221/07), Trybunał Sprawiedliwości analizował, czy świadczenia dla ofiar wojny lub jej skutków powinny być wypłacane obywatelom Unii Europejskiej zamieszkałym za granicą, w innych państwach członkowskich.

Analizując tę kwestię, TSUE w pierwszej kolejności stwierdził, że art. 18 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską należy interpretować w ten sposób, że podmiotowy zakres zastosowania tego przepisu obejmuje – zgodnie z art. 17 ust. 1 TWE (obecny art. 20 ust. 1 TFUE) – każdą osobę, która ma przynależność do państwa członkowskiego i tym samym ma status obywatela Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 18 TWE (obecny art. 21 ust. 1 TFUE) każdy obywatel UE ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w TWE oraz środków przyjętych w celu jego wykonania. Ponadto TSUE zwrócił uwagę, że art. 17 ust. 2 TWE łączy ze statusem obywatela Unii Europejskiej prawa i obowiązki przewidziane w TWE, wśród których figurują te określone w art. 18.

<sup>44</sup> Wyrok z dnia 22 maja 2008 r., Halina Nerkowska, C-499/06, EU:C:2008:300.

<sup>45</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864), dalej zwany również TWE.

<sup>46</sup> Wyrok z dnia 31 marca 1977 r., Fossi, C79/76, EU:C:1977:59.

<sup>47</sup> Wyrok z dnia 31 maja 1979 r., Even, C207/78, EU:C:1979:144.

<sup>48</sup> F. Pennings, *Introduction to European Social Security Law*, 2nd ed., The Hague-London-Boston 1998, s. 58.



Ofiary wojny lub jej skutków nie są objęte zakresem zastosowania art. 42 TWE i rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 48 TFUE i rozporządzenia nr 883/2004. Jednakże art. 18 TWE (obecny art. 21 ust. 1 TFUE) w odniesieniu do obywateli państw członkowskich, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie Unii, zobowiązuje do wypłaty świadczeń dla ofiar wojny lub jej skutków osobom zamieszkałym w innym państwie członkowskim. W opinii TSUE H. Nerkowska jako obywatelka polska korzysta ze statusu obywatela Unii i w związku z tym może powoływać się na prawa wynikające z jego posiadania, w szczególności na prawo do swobodnego przemieszczania się i prawo pobytu na terytorium państw członkowskich określone w art. 18 ust. 1 TWE<sup>49</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości zwrócił także uwagę, że na obecnym etapie rozwoju prawa Unii Europejskiej świadczenia dla ofiar wojny lub jej skutków, których celem jest zadośćuczynienie cywilnym ofiarom wojny lub represji uszczerbku psychicznego i fizycznego, jakiego doznali, należą do kompetencji państw członkowskich<sup>50</sup>. Jednakże uregulowanie krajowe, które stawia w gorszej sytuacji niektórych obywateli państwa członkowskiego z tego tylko powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie Unii, stanowi ograniczenie swobód gwarantowanych każdemu obywatelowi UE przez art. 18 TWE.

Na tle wyroku TSUE w sprawie H. Nerkowskiej wątpliwości może budzić to, czy z orzeczenia tego wynika tylko nakaz wypłacania (na rachunek bankowy w Polsce) świadczeń dla ofiar wojny lub jej skutków osobom zamieszkałym w innym państwie członkowskim, czy też nakaz transferowania (eksportowania) tych świadczeń do miejsca zamieszkania za granicą, w państwie członkowskim Unii. Omawiane orzeczenie Trybunału może być obecnie interpretowane przez instytucje państw członkowskich w sposób zawężający jako wyłącznie nakaz „wypłacania” świadczeń osobom zamieszkałym za granicą, w innym państwie członkowskim, ale nie jako nakaz „transferowania” świadczeń. Być może kolejne orzeczenie TSUE doprecyzuje reguły w tym zakresie.

## Podsumowanie

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej interpretuje prawo krajowe państw członkowskich oraz prawo wtórne Unii z uwzględnieniem nadrzędnego celu ustanowionego w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, którym jest urzeczywistnienie swobody przepływu osób. Zasady koordynacji świadczeń emerytalnych i rentowych mają nie tylko zapewniać ochronę osobom migrującym oraz osobom pozostałym po nich przy życiu, ale również organizować prawo do swobodnego przemieszczania się. Regułę tę potwierdzają: wyrok TSUE w sprawie S. Tomaszewskiej, dotyczący kolejności sumowania polskich

<sup>49</sup> Wyrok z dnia 22 maja 2008 r., Halina Nerkowska, C-499/06, EU:C:2008:300, pkt 22.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pkt 23.

i zagranicznych okresów składkowych i nieskładkowych przy ustalaniu emerytury, a także wyrok w sprawie J. Wencel, odnoszący się do zastosowania polsko-niemieckiej umowy z 1975 r.

W powyższych orzeczeniach Trybunał zwracał uwagę, że celem rozporządzenia o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest zapewnienie w UE swobody przepływu pracowników najemnych oraz osób prowadzących działalność na własny rachunek. Rozporządzenia unijne zmierzają m.in. do tego, by nie stawać w niekorzystnej sytuacji pracowników korzystających ze swobody przepływu. Wydaje się, że kwestią czasu może być rozciągnięcie zasad ustanowionych w omawianych wyrokach na inne sprawy, np. rozszerzenie reguły z wyroku TSUE w sprawie S. Tomaszewskiej na obliczanie wysokości świadczeń.

W wyroku w sprawie H. Nerkowskiej Trybunał zajmował się świadczeniem (rentą) dla ofiar wojny lub jej skutków. Świadczenie to nie jest objęte zakresem zastosowania rozporządzenia o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Jednakże obywatelom UE, którym jest ono wypłacane, przysługuje prawo swobodnego przemieszczania się i prawo pobytu na terytorium państw członkowskich ustanowione w TFUE. Trybunał Sprawiedliwości podkreślał, że zasada swobody przepływu osób jest prawem podstawowym, wynikającym z posiadania statusu obywatela UE.

W orzeczeniu w sprawie S. Czerwińskiego, które dotyczyło emerytury pomostowej, TSUE natomiast zwrócił uwagę, że zakres definicji pojęć używanych w prawie unijnym nie jest uzależniony od ich rozumienia w ustawodawstwach państw członkowskich, mają autonomiczne znaczenie – właściwe prawu UE. Dlatego termin „świadczenia z tytułu starości” jest do celów stosowania rozporządzenia unijnego o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego interpretowany na podstawie własnych przepisów prawa Unii Europejskiej, które określają elementy składowe tego świadczenia, a nie na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego, które ustanawia dane świadczenie. Powyższą zasadę przyjętą w sprawie S. Czerwińskiego Trybunał może zastosować w przyszłości do nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych.

*dr Izabela Kryśpiak  
Departament Rent Zagranicznych  
Zakład Ubezpieczeń Społecznych*

Tekst wyraża osobiste poglądy autorki, a nie stanowisko ZUS.

## ŹRÓDŁA

- Dzienisiuk D., *Warunki nabycia prawa do polskiej emerytury po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 2.
- Kryśpiak I., *Koordinacja emerytur i rent w prawie Unii Europejskiej oraz umowach międzynarodowych Polski – różnice oraz wzajemne oddziaływanie*, Warszawa 2017.
- Kryśpiak I., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Janiny Wencel*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2013, nr 7–8.

- Majkowska-Szulc S., Zieleniecki M., *Podstawy prawne europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego* [w:] *Zabezpieczenie Społeczne w Unii Europejskiej*, t. XX, pod red. S. Majkowskiej-Szulc, M. Tomaszewskiej, M. Zielenieckiego, Warszawa 2012.
- Pennings F., *Introduction to European Social Security Law*, 2nd ed., The Hague-London-Boston 1998.
- Szybkie A., *Rozważania na temat skutków wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Tomaszewska sygn. C-440/09*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2012, nr 6.
- Szybkie A., *Unijna zasada sumowania okresów dla nabycia praw emerytalnych i rentowych – problemy interpretacyjne*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2010, nr 12.
- Ślęzak K., *Relacja umów międzynarodowych do przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego ze szczególnym uwzględnieniem umów pomiędzy Polską i Niemcami z 1975 i 1990 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 3.
- Uścińska G., *Prawo do emerytury osób przemieszczających się w Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2014, nr 6.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

## Rulings of the European Union's Court of Justice on Polish pensions issued in 2004–2018

15 years have passed since the accession of Poland to the European Union (1 May 2004), the Court of Justice of the European Union has issued several important judgments on Polish pensions. This paper analyses judgements of the Court of Justice of the European Union in the case of Stefan Czerwiński (C-517/16), and previous judgments on Polish pensions and social security payments. The main objective of this paper is to present the arguments of the Court of Justice of the European Union in those cases and to show in what respects those arguments may be relevant in preliminary proceedings in other cases in the future.

**Key words:** pensions, coordination, rulings of the Court of Justice of the European Union, freedom of movement of persons